

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
 ESCUELA DE ECONOMÍA
 CURSO: FINANZAS PÚBLICAS

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DEL GASTO PÚBLICO EN LA VERSIÓN DE STIGLITZ

Justo Aguilar (Ph.D)

I. INTRODUCCION.

Estas notas presentan un resumen abreviado con comentarios del capítulo 10 "*Análisis de las políticas del gasto público*" del libro de J. Stiglitz "*The Public Sector*".¹ Los temas que considera el autor en este capítulo son los siguientes: primero, los procedimientos para el análisis de los programas gubernamentales, segundo, la incidencia de los programas públicos; tercero, eficiencia de la actividad gubernamental; cuarto, efectos distributivos de la actividad pública; quinto, transacciones entre eficiencia y equidad de los programas públicos; y finalmente, relevancia del proceso política para el entendimiento en el diseño de los programas gubernamentales.

Los programas gubernamentales podrían estrujar acciones privadas a la vez que éstas podrían compensar las acciones públicas esperadas de su aplicación. Hay dos efectos asociados a la implementación de estas políticas, un efecto renta que amplía las rentas de los beneficiarios manteniendo constante sus patrones de consumo; sin embargo hay un efecto sustitución que incide en reducir los precios de los servicios públicos y liberar rentas para otros consumos incidiendo con ello en ineficiencias en el uso de los recursos. Su incidencia a la vez determina quién se beneficia y perjudica como resultado del programa gubernamental, lo cual podría diferir en la realidad de lo que originalmente se había propuesto en su diseño. Finalmente, los beneficios de un programa público puede ser capitalizado en activos asociados a los beneficios esperados de su implementación, con el resultado de que los beneficios podrían ser trasladados a otros actores del mercado diferentes a los beneficiarios considerados.

Desde principios de los noventas se han manifestado cambios en importantes sectores de la economía gubernamental norteamericana (el sistema de seguridad social, y el de educación); así como cambios fundamentales en programas públicos como en la defensa y expansión en aquellos programas orientados hacia el desarrollo de nuevas tecnologías. Stiglitz presenta un marco de pensamiento analítico para entender y evaluar las políticas públicas responsables por esos cambios. Este marco analítico permite: primero, plantear apropiadamente estos temas que se caracterizan por su complejidad segundo, entender las relaciones entre el Congreso y la rama Ejecutiva; y tercero, orientaciones para las agencias que participan del proceso de programación/presupuestación que implementan las políticas públicas. Se emplean los criterios de eficiencia (derivado de la teoría del bienestar social) en la asignación de recursos y de equidad para evaluar los efectos redistributivos de los programas gubernamentales.

- En ese contexto, Stiglitz se plantea las siguientes preguntas.
- ¿Porque hay un programa gubernamental en primer lugar?
- ¿Porqué un programa público toma una forma particular?
- ¿Como el programa público afecta al sector privado?
- ¿Quienes ganan y quienes pierden como resultado del programa público?
- ¿Hay programas alternativos que son superiores en el sentido de la regla Pareto a los programas públicos existentes, o que presentan consecuencias distributivas diferentes ?

¹ J.E. Stiglitz. Economics of the Public Sector. New York: W.W. Norton & Company. 2000.

El análisis de Stiglitz se desagrega en diez pasos o fases:

- La necesidad de un programa público.
- Fallos de mercado que son atendidos por el programa público.
- Alternativas para el programa público.
- Diseños específicos particulares del programa público.
- Respuestas del sector privado.
- Consecuencias en el campo de la eficiencia en el uso de factores productivos.
- Consecuencias en el campo distributivo.
- Transacciones entre eficiencia y equidad.
- Objetivos de la política pública.
- El proceso político.

II. La necesidad de un programa público.

El análisis de un programa público debe iniciarse con su historia y circunstancias que lo justificaron. Interesa conocer quienes fueron los individuos o grupos sociales que actuaron como grupos de presión para su aprobación y las necesidades percibidas en su diseño original. Un caso muy particular se refiere a la aprobación del programa de seguridad social norteamericano de 1935; previo a esa fecha muy pocos empleadores ofrecían pensiones a sus empleados, el mercado de pensiones privadas está insuficientemente desarrollado, muchas personas no habían ahorrado lo suficiente para sus pensiones; aquellos que habían ahorrado lo habían perdido en la gran depresión, las personas trabajaban por lo general hasta su muerte. Se percibió en esa fecha que la sociedad tenía que realizar provisiones para sus ciudadanos y que el esfuerzo debía ser sistemático y trascender los problemas inmediatos de ese período histórico.

III. Los fallos del mercado y la actividad pública.

Stiglitz² ha especificado seis situaciones bajo las cuales los mercados no son Pareto eficientes y las mismas se definen como fallos de mercado y proveen la racionalidad para la actividad económica del gobierno. Los fallos del mercado constituyen la segunda fase en el análisis de los programas públicas, de forma que pueda relacionarse la necesidad, con la fuente de la demanda vinculada con cada uno de esos fallos. Esas condiciones son las siguientes:

- *Mercados de Competencia Limitada.* En la realidad, las firmas buscarán tener poder para influenciar el precio de su producto y para ello desarrollarán estrategias que conlleven procesos de concentración y de dominio de su mercado. Esta situación define una situación de competencia limitada (monopolio, oligopolio competencia monopolista) la cual se desvía del ideal de competencia perfecta que determina el equilibrio Pareto eficiente. Como resultado de ello, el precio será superior al precio de eficiencia y en consecuencia la cantidad demandada será inferior a la de equilibrio y habrá una pérdida de eficiencia en el funcionamiento del mercado. Razones para la competencia limitada incluyen a las siguientes: industrias con estructuras de coste decreciente que generan los monopolios naturales; costes elevados de transporte e información imperfecta; estrategias empresariales para reducir la competencia y la entrada de nuevas firmas; derechos de patentamiento que garantiza el usufructo monopolístico de innovaciones.

² J. E. Stiglitz. *Economics of the Public Sector*. New York: W.W. Norton & company. 2000. El análisis de los fallos del mercado en el marco de la teoría del equilibrio general puede referirse a R, W, Tresch, en su libro "*Public Finance. A Normative Theory*" (Plano Texas. Business publications Inc., 1981). Ver capítulos 1 y 2.

- *Mercados Incompletos* en aquellas situaciones donde las empresas (seguros y operaciones de crédito) fallan para ofrecer toda la gama de servicios requeridos por los consumidores. Razones que explican la imperfección de estos mercados, están referidas a las siguientes: primero, innovación insuficiente ante la posibilidad de enfrentar dificultades en el mercadeo de los nuevos productos; segundo, costes elevados de transacción; y finalmente, asimetrías de información entre el oferente y el consumidor bajo situaciones de selección adversa.
- *Mercados con Información Imperfecta*. Un número importante de actividades públicas son motivadas por la falta de información y por la creencia de que el mercado mismo suplirá muy poca información respectivamente. Mayor información es requerida en ciertas industrias como alimentos y medicamentos, que la ofrecida por el mercado, con el fin de que los consumidores tomen mejores decisiones en relación con bienestar personal.
- *Mercados Inestables en Presencia de Ciclos Económicos*. Uno de los fallos más visibles lo constituyen la presencia de ciclos económicos como inflación y recesión que afectan el empleo y las rentas de los agentes del mercado. Su ocurrencia es señal de que algo no está trabajando bien en la organización de mercados. Su alto grado de complejidad explica un razonamiento especial por parte de la teoría económica.
- *Bienes Públicos*³. Un número importante de bienes y servicios no pueden ser suplidos por el mercado (la defensa nacional) y otros serían suplidos sólo en forma insuficiente respecto a la demanda de la sociedad. Se pueden citar ejemplos de estos bienes como la defensa nacional de un país, así como las ayudas a la navegación marina, como las boyas y los faros. Los mismos se denominan *bienes públicos puros* y tienen las siguientes dos características: primero, para un individuo adicional, el disfrute de sus beneficios tienen un costo de cero, segundo, es difícil o imposible excluir a los individuos de su disfrute.
- *Externalidades*. Su presencia en actividades de producción y consumo genera una asignación ineficiente de recursos por parte del mercado y pueden ser analizadas en dos formas: primero, externalidades negativas en producción que imponen perjuicios a terceros, los cuales no son incorporados en su costo, por lo cual se generan excesos de producción, y segundo externalidades positivas que benefician a terceros, las cuales no son incorporados en su precio; por lo cual el mercado genera déficits de producción.

La racionalidad de la regulación gubernamental y provisión de servicios públicos se explica por estos fallos del mercado. Sin embargo, esa racionalidad requiere de una diferenciación del papel que ejerce el gobierno en relación con los mercados. Primero, distingue el papel regulatorio gubernamental en aquellas industrias donde su acción opera a través de incentivos y el mercado fija los precios. Segundo, define un tipo de regulación interventora en aquellas industrias proveedoras de servicios públicos, en las cuales un organismo regulatorio e independiente les fija los precios o tarifas respectivamente.

³ Se señala que los *bienes públicos puros* al satisfacer necesidades colectivas no corresponde estrictamente a un fallo del mercado, ya que la organización de mercados no puede ofrecerlos dada la naturaleza individualista de sus premisas y supuestos para caracterizar la demanda social. La satisfacción de necesidades colectivas (seguridad nacional, administración de justicia) trasciende la naturaleza del mercado y se constituye en una competencia exclusiva del gobierno. Constituye la racionalidad para definir en forma autocontenida a la economía pública.

IV. Formas alternativas de intervención de la actividad gubernamental.

Una vez que los fallos del mercado han sido identificados, es posible identificar una variedad de acciones de gobierno: primero, la producción pública; segundo, producción privada con impuestos y subsidios orientados a la promoción o reducción de ciertas actividades económicas; y producción privada con regulación gubernamental para asegurar que los prestatarios actúen en la forma deseada por el regulador público.

Si el gobierno decide asumir la responsabilidad de la producción, entonces debe decidir cuanto de la producción debe ser asignada, como cobrar un precio en base a costos de producción como en el caso de la electricidad, o cobrar un precio inferior a su coste como ocurre en la educación superior, o alternativamente ofrecerlo en forma gratuita con independencia a su coste como en la educación primaria y secundaria. Así se tiene que en Inglaterra donde las medicinas se ofrecen gratuitamente, esa oferta no es igual para todos los individuos en razón de que sus necesidades son diferentes y esa decisión se delega en el staff médico de los hospitales del gobierno.

Si el bien es producido en forma privada bajo regulación pública, entonces las decisiones tienen que ver con: primero, contratación directa pero reteniendo la responsabilidad de su distribución; segundo, proveer un subsidio a los productores privados bajo la expectativa de que los beneficios del subsidio sean transferidos a los usuarios mediante precios menores; tercero, proveer un subsidio a los consumidores.

Para aquella situación en que el gobierno debe ofrecer subsidios, entonces la decisión debe orientarse a si el mismo debe ser canalizado a través del sistema tributario o una transferencia directa. Una vez autorizado un subsidio, su aplicación requiere de definir los estándares de elegibilidad y su carácter restrictivo entre los beneficiarios potenciales.

La importancia de identificar programas alternativos es algo reconocido, dado que permite diseñar alternativas para alcanzar los mismos programas a costos más efectivos; de lo cual se infiere que la innovación social cuenta. Además se reconoce la importancia que hoy en día los economistas le conceden al uso de mercados y de mecanismos propios de los mercados en la acción pública. A continuación se señalan formas alternativas de intervención gubernamental:

- *Producción pública*: bajo distribución gratuita; bajo distribución a precios menores que su costo de producción; y finalmente distribución al coste.
- *Producción privada*: subsidios gubernamentales empleando el sistema impositivo a los productores (créditos tributarios); subsidios gubernamentales empleando el sistema impositivo a los consumidores; distribución directa del gobierno; y finalmente la regulación gubernamental.

V. Importancia de rasgos particulares del diseño.

El diseño programático debe incluir *estándares de elegibilidad* de los servicios respectivamente, lo cual constituye un elemento crucial para el logro de resultados del programa en los aspectos de eficiencia y de equidad. Definiciones en este campo sumamente restrictivas limitarán el número de usuarios; mientras que definiciones muy amplias permitirán un acceso de usuarios que no necesitan del programa. El balance de los mismos debe considerar la presencia de dos tipos diferenciados de error: primero, negar la ayuda a aquellos que la necesitan por medio del programa; segundo, ofrecer ayuda a individuos que no la necesitan. Además debe de considerarse que el diseño de estos estándares puede alterar el comportamiento de ciertas personas para poder ser elegibles del programa o para recibir beneficios adicionales a los previstos.

VI. Respuestas del sector privado a los programas públicos.

Un rasgo central de las economías mixtas de mercado tiene que ver con el grado limitado de control que tiene el gobierno sobre su funcionamiento. Ello obliga a visualizar los efectos de largo plazo de un programa público, después de que los actores del mercado, productores y consumidores hayan ajustado su comportamiento, así como su impacto inmediato. Es posible, que los efectos previstos en las metas del programa puedan ser compensadas o neutralizadas por los comportamientos de los actores del mercado. No debe olvidarse que el proceso económico del mercado está determinado en lo fundamental, por comportamientos de las personas que responden a incentivos y que es en extremo complejo anticipar a priori dichos comportamientos.

VII. Consecuencias en el eficiente uso de los recursos.

El análisis de la política del gasto conlleva una fase que tiene que ver con las consecuencias eficientistas de cada programa alternativo, al evaluar los objetivos de la política pública. Algunos comentarios permiten calificar esta parte del análisis, a saber:

- Los programas públicos pueden resultar en ineficiencia tanto en producción como en sus niveles de consumo. El gobierno enfrenta las siguientes opciones en la provisión de un servicio: primero, la provisión directa, segundo, contratar el servicio con la empresa privada y su distribución pública, y finalmente, permitir su solución vía el mercado sujeto a la regulación gubernamental. Lo que importa de estos tres esquemas es que todos ellos se realizan con costos diferenciados y en consecuencia aproximan una solución eficiente en el uso de recursos escasos de manera diferente.
- Se considera que cuando los consumidores enfrentan la posibilidad de escogencia, ello motivará entre los prestatarios del servicio un aumento de eficiencia y una mayor responsividad a las necesidades y deseos de los consumidores.

Estos argumentos son menos evidentes si los consumidores tienen información limitada sobre el servicio respectivamente o en el caso de que su preocupación por los costes sea afectada por una oferta pública que reduce significativamente los costos a los consumidores. De manera particular, el análisis económico distingue dos criterios que pueden afectar el análisis del gasto público: el efecto sustitución y el efecto renta.

- **El efecto sustitución.** Cuando el programa público reduce el precio de un servicio se genera un efecto sustitución, dado que el consumidor sustituirá parte de su consumo por otros bienes y servicios económicos. Un caso que explica este efecto, puede referirse a los subsidios que reciben los estudiantes de los programas de educación superior estatal, que reduce sus costos de asistir a la universidad y que les permite gastar sus rentas en otros servicios o bienes económicos.
- **El efecto ingreso.** Ocurre cuando el programa público concede transferencias o subsidios directos a las personas sin condicionantes en su uso. Las personas tienen rentas mayores y realizan sus gastos según sus patrones de gasto. Asume que los precios entre programas públicos y el resto de bienes económicos no se ha afectado.

El efecto sustitución asocia niveles de ineficiencia en la asignación de recursos que se derivan de cambios que produce el programa público sobre los precios de los servicios que reciben las personas. El efecto ingreso no genera tales ineficiencias pues es neutral respecto a la determinación de los precios del mercado.

VIII. Consecuencias distributivas.

La siguiente fase considera la incidencia distributiva de un programa público, lo cual conlleva identificar los beneficios y pérdidas asociados al programa entre los diferentes usuarios y otros actores económicos. Se acepta que es en extremo difícil determinar quienes son los beneficiarios de un programa público, cuando se genera una amplia variedad de respuestas en las conductas económicas de las personas y que resultan en cambios en los precios de los servicios. Bajo este enfoque es posible indentificar que los efectos de un programa pueden extenderse más allá de las personas meta y a menudo los beneficiarios pueden ser mayores a los esperados.

El caso de un subsidio para el transporte público masivo permite analizar la incidencia distributiva de un programa público. Quienes se benefician de dicho subsidio para el transporte público? La respuesta obvia es que los beneficiarios del sistema se benefician, pero ello no necesariamente es cierto. Aquellas personas que poseen viviendas cercana a las terminales del metro encontrarán una vez que el programa de subsidios está funcionando, que habrá una mayor demanda por sus viviendas y en consecuencia podrán aumentar sus rentas cuando dichas viviendas son alquiladas. De esta forma las personas que utilizan el metro percibirán un subsidio pero deberán pagar en exceso por los alquileres de viviendas y los efectos podrían compensarse; mientras que los dueños de las viviendas de alquiler saldrán beneficiados. En consecuencia, los beneficios derivados de programas públicos pueden a menudo capitalizarse en el valor de activos escasos asociados con el logro de esos beneficios.

Dado un programa público, sus beneficios pueden asociarse con diferentes grupos de individuos que los perciben en forma diferente; es decir que la incidencia es diferencial entre esos grupos de individuos. Ese impacto diferencial puede manifestarse en el tiempo y tener efectos distributivos inter-temporales. Ello muestra la complejidad del análisis de incidencia del gasto gubernamental. Los beneficios de un programa público pueden ser progresivos, regresivos o proporcionales. La progresividad compara los beneficios que perciben los beneficiarios del programa versus sus contribuciones a los costos del mismo via sus pagos tributarios siendo los primeros mayores a sus pagos tributarios..

IX. Imparcialidad y distribución.

La discusión política focaliza por lo general en la equidad de varias propuestas programáticas para resolver una necesidad social. Sin embargo la noción de bondad/ justicia por lo general no está definida en forma precisa y diferentes personas podrían tener diferentes puntos de vista.

X. Transacciones entre equidad y eficiencia.

Debido a las ambigüedades asociadas con el término de bondad/ justicia el análisis económico evita su uso y lo sustituye por el enfoque de impacto de los programas públicos. Se considera en una primera instancia el uso de la regla Pareto o de mejoras tipo Pareto, bajo la cual los cambios de un programa público benefician a alguien o a algunos grupos sin afectar negativamente al resto de la sociedad.

Se argumenta que aún cuando hay espacio para el uso de la regla Pareto, en muchos programas públicos se da una transacción entre los objetivos de eficiencia y los objetivos de equidad (redistribución de rentas o beneficios para los necesitados). De esa forma, es posible diseñar un programa de gastos progresivo, pero siempre a cierto coste. Un ejemplo permite visualizar estos efectos: un incremento en los beneficios de la seguridad social podría ser deseable desde la perspectiva de ciertas metas redistributivas, pero los beneficios mayores del sistema podrían inducir a ciertas personas a retirarse en forma temprana, mientras que los mayores impuestos requeridos para su financiamiento podrían afectar los incentivos para el trabajo.

Lo anterior nos permite identificar los desacuerdos que podrían darse en el análisis de los programas públicos al considerar sus implicaciones entre eficiencia y equidad, así como en la naturaleza de las comparaciones entre cuanta pérdida de eficiencia debe sacrificarse para lograr cambios en la estructura de beneficios para hacer su impacto más progresivo.

XI. Los objetivos de política pública.

Este análisis ha permitido focalizar el análisis de los programas públicos bajo dos enfoques: primero, sus efectos en la eficiencia económica; y segundo, sus efectos en la distribución de rentas. Sin embargo, la política pública podría tener un ámbito mayor en la definición de sus objetivos y que trasciende ambos enfoques (eficiencia/ equidad). Ejemplo de ello es la preocupación de los gobiernos para lograr objetivos de integración racial, étnica o de condición económica en los programas gubernamentales (regulaciones de acción afirmativa).

Se reconoce que hay dificultades para especificar en forma clara esos objetivos en las políticas públicas así como de articularlos en un conjunto de regulaciones o estándares. La ausencia de esas regulaciones inducirá comportamientos de maximización económica y ello dificultará aún más el análisis respectivamente.

XII. El proceso político.

Si se asume un régimen de democracia política, entonces el diseño y la implementación de los programas públicos conllevan la participación de personas y de grupos sociales y una gama amplia de objetivos, así como formas diferenciadas sobre el funcionamiento de la economía. Los programas aprobados representan un compromiso entre estos puntos de vista diferenciados y probablemente no conforman con la visión de un individuo y sus expectativas respectivamente.

El estudio del proceso política asociado a un programa gubernamental es de utilidad por las siguientes razones: primero, la comprensión sobre la naturaleza del programa tal como es; segundo en los regímenes democráticos, los programas podrían responder en parte a los deseos y percepciones de los votantes; y finalmente el diseño de los programas podrían afectar la extensión en que los mismos están sujetos a presiones políticas y el fenómeno de la corrupción.

En la evaluación de políticas públicas alternativas, se necesita tomar en cuenta la naturaleza del proceso político y la expresión jurídica final y cuales deberían ser sus consecuencias entendiendo que el programa será administrado por una burocracia.